##### **הכנסת השש-עשרה נוסח לא מתוקן**

**מושב שני**

# פרוטוקול מס' 1

**מישיבת ועדת המשנה (של ועדת הכנסת) לעניין הופעת נושאי משרה ציבורית**

**בפני ועדות הכנסת**

יום שלישי, י"ג באייר התשס"ד (4 במאי 2004), שעה 12:00

**סדר היום**:

חובת הופעה של נושאי משרה ציבורית בפני ועדות הכנסת – פניותיהם של חברי הכנסת דוד טל ואופיר פינס-פז.

**נכחו**:

**חברי הוועדה**:

היו"ר רוני בר-און

אברהם בורג

רשף חן

דני יתום

עמרי שרון

דוד טל

אופיר פינס-פז

**מוזמנים**:

אריה האן - מזכיר הכנסת

דוד לב - סגן מזכיר הכנסת

רבקה רביץ - מנהלת לשכת יושב-ראש הכנסת

אורן מגנזי - יועץ ראש הממשלה לקשר עם הכנסת

עו"ד דלית דרור - משרד המשפטים

עו"ד יעקב וילון - משרד המשפטים

אלוהאב מרוון - מתמחה במשרד המשפטים

**יועצות משפטית:** עו"ד אנה שניידר, עו"ד ארבל אסטרחן

**מנהלת הוועדה**: אתי בן-יוסף

**קצרנית**: שלומית כהן

**חובת הופעה של נושאי משרה ציבורית בפני ועדות הכנסת –**

פניותיהם של חברי הכנסת דוד טל ואופיר פינס-פז

היו"ר רוני בר-און:

##### אני מתכבד לפתוח את ישיבת ועדת המשנה של ועדת הכנסת לדיון בנושא הופעת נושאי משרה ציבורית בפני ועדת הכנסת. כזכור, היוזמות הפורמליות לדיון הזה היו של שני החברים הנכבדים והטובים שלנו, שהם אינם חברי הוועדה אבל הם מוזמנים, חבר הכנסת דוד טל וחבר הכנסת אופיר פינס. הם פנו בשעתו אלי בבקשה לדון בשינוי תקנון הכנסת וחוק יסוד: הכנסת, בכל הנוגע לתופעות שאירעו במקומותינו בוועדות שונות ומשונות בעניין חובת ההופעה של נושא משרה ציבורית. אם הייתי מדייק יותר, הייתי אומר בעניין חובת ההופעה ואי קיומה של חובת ההופעה הזאת. כך או כך, נתכנסנו פעם או פעמיים, שמענו את הוועדה בהרכבה, ומכיוון שחשבנו שיש מקום להכניס שינויים בתקנון הכנסת כדי לפתור את הבעיות שנוצרו, הקמנו את ועדת המשנה. אני מרגיש חובה לציין, לא בנחת גדולה, שניסינו לעשות את הניסיון לבנות ועדה משותפת יחד עם ועדת חוקה חוק ומשפט, כהצעתו של חבר הכנסת אברהם בורג שגם נתן לנו הרבה מניסיונו הרב כיושב-ראש הכנסת בקדנציה הקודמת. חשבנו שחשוב שיהיו נציגים גם מוועדת החוקה, מה גם שמדובר בשינוי חוק-יסוד של הכנסת. אבל לא זכינו לשיתוף פעולה בעניין הזה ולכן הקמנו את ועדת המשנה.

הדיון שהיה על רקע עניין הקמת הוועדה המשותפת נגע לשאלה האם הוועדה שצריכה לטפל בעניין הזה היא ועדת החוקה או ועדת הכנסת, מכיוון שמדובר בחוק-יסוד. הנחתי את התשתית, לפחות העובדתית, בפניו של עמיתי חבר הכנסת איתן, יושב-ראש ועדת החוקה, לכך שוועדת הכנסת, בעניינים הנוגעים לכנסת, מטפלת גם בתיקון חוקי-יסוד. הבאתי בפניו מספר רב מאוד של תקדימים, במיוחד בעניין החוק הספציפי הזה שנוגע לסעיף 106, שאת התיקון הלא זהיר שנעשה בו, שאירע לפני כ-10 שנים, אנחנו "אוכלים" היום. גם אז התיקון נעשה בוועדת הכנסת, ואם היום אנחנו מבקשים לתקן את החוק, הדעת נותנת שזה גם יחזור לוועדת הכנסת. כך או כך, זה הטריבונל שיצטרך לדון בעניין הזה. אני אפנה שוב לחברי הכנסת טל, פינס ובורג, כדי שיציגו את טענותיהם בעניין הזה. נשמע גם את היועצות המשפטיות, שידברו על ההשתלשלות ועל ההצעות שלהן לתיקון. נשמע את עו"ד דלית דרור ממשרד המשפטים ואת נציג הרשות המבצעת. בבקשה, חבר הכנסת טל.

דוד טל:

אדוני היושב-ראש, עמיתיי חברי הכנסת, אני סבור שנכון לתקן בצורה כזאת או אחרת את סעיף 106(א) לתקנון הכנסת, שמדבר על נושא משרה שיושב-ראש ועדה מזמן אותו לישיבה. נכון לרגע הזה התקנון מדבר על כך שברגע שיושב-ראש מזמין נושא משרה, יכול השר הממונה או ראש האגף של אותו מוזמן לבוא במקומו. אני סבור שאת החילופים האלה צריך לבטל. אני כחבר הכנסת סבור שנכון וראוי, שאם אני מזמין אדם ספציפי, שאותו אדם יופיע. לצורך העניין אתן את הדוגמה של הגברת ארבל, שרציתי מאוד לשמוע אותה בנושא של משה מזרחי, ושר המשפטים החליט להופיע במקומה. אני מוכן לשמוע גם את השר, אבל לא במקום נושא המשרה שהוזמן. גם אם אני יכול להיות חלוק על דעתו של נושא המשרה הספציפי הזה, אני חושב שזה כלי שצריך לעמוד לרשות חבר הכנסת, כדי להאיר את עיניו, כדי לתת לו פרספקטיבה הרבה יותר רחבה. כולנו פוליטיקאים, גם השר פוליטיקאי. פעמים רבות דעתו של נושא המשרה לא נוחה מדעתו של השר, ולי חשוב לרדת לחקר האמת ולבדוק מה נכון ומה ראוי לעשות. אם יציגו לי מצג שווא, אין ספק שאני אפעיל את שיקול דעתי.

היו"ר רוני בר-און:

במחקר שעשיתי על התיקון הקודם, שנתן אפשרות לשר להגיד לפקיד שהוא יבוא במקומו, לקחו את זה מכיוון לגמרי שונה. אמרו שהפקיד יבוא לכנסת, יחסל חשבונות עם השר, ומכיוון שהשר אחראי מיניסטריאלית זכותו להופיע במקום נושא המשרה. הלכנו לישון עם הצורך לתקן את העניין הזה, והתעוררנו עם סיטואציה שבה השר מיוזמתו אומר לפקיד שהוא מגן עליו, שהוא יישב בבית והשר ילך להופיע מול הפרלמנטרים ולעשות את העבודה. מה שמוכיח, שהתיקון היה לא נכון, הסיטואציה היא לא נכונה, ואנחנו צריכים להגיע למצב שבו נמצא את עמק השווה.

דלית דרור:

זה בחוק היסוד, זה לא בתקנון.

היו"ר רוני בר-און:

בוודאי, זה חבל ודלי.

דוד טל:

קראתי את הפרוטוקול, ואני סבור שנכון לתת כלי נוסף ליושב-ראש כל ועדה. היום הכלי הזה נמצא רק בידיו של יושב-ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה, להביא בצו הבאה אדם שלא רוצה להגיע.

היו"ר רוני בר-און:

זאת אומרת, גם את הסמכות וגם את מכשיר האכיפה.

אנה שניידר:

לפעמים זה גם שר.

דוד טל:

כל נושא משרה.

עמרי שרון:

אתה מתכוון גם שיושב-ראש ועדת החוץ והביטחון יוכל לזמן את הרמטכ"ל?

אופיר פינס-פז:

אין סמכות ליושב-ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה, אלא לרוב חברי הוועדה.

עמרי שרון:

השאלה היא אם אתה רוצה לתת את זה בידי רוב חברי הוועדה. השאלה היא אם זה כולל גם אנשים במערכת הביטחון, למשל. מה המגבלות שלך?

דוד טל:

לדעתי אין כל מגבלה. הכנסת הזאת היא בית המחוקקים שבא לפקח על עבודת הרשות המבצעת, והיא צריכה לקבל כל מידע שהיא זקוקה לו. אני רוצה לתת דוגמה, שנתתי כבר פעמים רבות. על-פי פקודת העירייה, חבר מועצה יכול לקבל כל מסמך וכל מידע שיש בעירייה בפרק הזמן הקבוע בחוק. כמדומני שבחוק מופיע שלושה ימים. בשבתי כחבר מועצת העיר בראשון-לציון קיבלתי מידע כל הזמן. פה, כחבר הכנסת, אני לא יכול. בשבתי כיושב-ראש ועדת העבודה, הרווחה והבריאות זימנתי אדם בכיר ממשרד המשפטים. כאשר זימנו אותו לוועדת החוקה, הוא תמיד רץ, ואילו לוועדת העבודה הוא הרשה לעצמו פעם ופעמיים ושלוש לא להגיע. אני לא מוכן לקבל את הזלזול המופגן הזה. אני רוצה להשתמש בו כדי לדעת שאני מקבל את הפתרון הטוב ביותר, שיהיה לי מירב הנתונים. אם אין לי, יכול להיות שהפתרון שאתן יהיה לוקה בחסר. אשר על כן צריך לאפשר ליושב-ראש הוועדה או לחלק מחבריה לקבוע, שאם נושא משרה לא רוצה להגיע אפשר יהיה להביא אותו בצו הבאה. כל אדם נושא משרה, באשר הוא, שזומן על-ידי יושב-ראש ועדה, חייב להגיע. אני לא יכול למנוע מהשר שלו גם להגיע, מבחינתי ששניהם יישבו בוועדה כדי לענות לשאלות שלי, כדי שאוכל להכיר עניינים שוטפים שמעניינים אותי.

היו"ר רוני בר-און:

אני מודה מאוד לחבר הכנסת דוד טל, שתיאר, כדרכו, בבהירות ובמידת העוצמה הראויה את עומק התקלה, כפי שהוא רואה אותה. חבר הכנסת פינס, בבקשה.

אופיר פינס-פז:

תודה, אדוני היושב-ראש. אני רוצה לקדם בברכה את מר מגנזי ולהודות לו על האלבום היפה שהוא שלח לי ולכל חבריי.

אני רוצה להציג את התופעה משני היבטים. האחד, עובד ציבור שלא רוצה להגיע והשר משחרר אותו מהעניין. זה לא המקרה של עדנה ארבל, כי היא רצתה להופיע והשר מנע ממנה. היבט אחר, עובד ציבור שלא רוצים שיגיע.

היו"ר רוני בר-און:

מבחינתנו שתי התופעות האלה צריכות להיראות פסולות.

אופיר פינס-פז:

בהבדל מחברי דוד טל, אני חושב שיש הבדל בין עובדי ציבור שהם נושאי משרה על-פי חוק, לבין אחרון הפקידים. אגב, גם זה עובד לשני הכיוונים, אבל בזה כנראה לא נוכל לטפל.

היו"ר רוני בר-און:

אם התפקיד שלך הוא לפקח על עבודת הרשות המבצעת, אתה רוצה לשמוע מפי הסוס, אתה לא רוצה לקבל את מעורבב ומפולטר ומצונזר ומחוק.

אופיר פינס-פז:

אני חושב שיש הבדל בין הפקידות הבכירה ביותר במדינת ישראל, שהיא ממונה על-ידי ממשלה והיא מאוד חשופה ויש לה מעמד אחר, גם משפטית וגם מוסרית, לבין הפקידות האחרת, כי דווקא הבכירים חייבים להגיע. הרמטכ"ל הוא לא עוד פקיד, וכן ראש השב"כ וראש המוסד והיועץ המשפטי לממשלה. אם במקום מנהל מחלקת בחינות במשרד החינוך תבוא מנכ"לית משרד החינוך או שרת החינוך, זה נראה לי סביר.

דוד טל:

מאוד לא סביר, כי אצלו יש המידע שאני רוצה לדעת.

אופיר פינס-פז:

לי נראה סביר, שמנכ"ל או שר נושא באחריות על העובדים הזוטרים. התקוממתי על שר המשפטים כי באמת אין לו סמכות על פרקליטת המדינה בחלק מהדברים, הוא לא יכול להסביר חקירות.

היו"ר רוני בר-און:

אני לא בטוח שהוא יודע את זה. למשל העצה שהוא נתן בעניין מבחן בוזגלו על החלטת ראש הממשלה, באמצע שהתיק מונח והוא מתערב.

אופיר פינס-פז:

לכן זה ממש זועק לשמים, ולכן אני רואה הבדל. אם ועדת המשנה תחליט ללכת להצעה הגורפת של דוד טל, אני לא אתנגד לכך. אני אסתפק. אני חושב שדבר שהוא בלתי נסבל הוא ששר יוכל להחליף את הפקידות הבכירה ביותר. אפילו שר לביטחון פנים לא יכול להחליף מפכ"ל ושר ביטחון לא יכול להחליף רמטכ"ל.

עמרי שרון:

אם אני מבין נכון, אתה בועט כלפי מעלה ולא מוכן לרדת למטה.

היו"ר רוני בר-און:

למה זה צריך להיות שונה במקרה הספציפי שעליו אתה מדבר מהסמכות של מבקר המדינה להיכנס לאותו משרד של הפקיד, לחטט לו בניירות, להוציא לו ניירת, להוציא לו פרוטוקולים ולשאול למה קיבל החלטה מסוימת? אני לא מדבר ברזולוציה שעושה מבקר המדינה, אבל ברמת הפיקוח שלנו על עבודת הממשלה – למה מפכ"ל כן ומפקד מחוז לא? למה מפקד מחוז כן ומפקד מרחב לא? למה מפקד מרחב כן ומפקד תחנה לא?

אופיר פינס-פז:

לא במקרה הכנסת החליטה שדווקא לוועדה לענייני ביקורת המדינה, בגלל שהיא עוסקת ברזולוציות מהסוג הזה, תהיה יכולת להגיע עד ההכרעות.

היו"ר רוני בר-און:

אבל היא כבר עוסקת במוצר מוגמר, בדוח הביקורת.

אופיר פינס-פז:

השאלה היא איך הכנסת רואה את עצמה כגורם מפקח. עד כמה ועד לאן והאם היא מנהלת את הממשלה. יש דרג אחד שאי-אפשר לוותר לו, הוא לא יכול להתחמק.

עמרי שרון:

השאלה היא אם זה רע שתהיה היכולת לרדת לדרג שלמטה. מה שאתה אומר הוא ברור, אני חושב שהוא מקובל לחלוטין. השאלה היא אם צריך לפסול את מה שאומר חבר הכנסת טל, כי לפעמים מערבבים אותך למעלה, ולמטה לא יערבבו אותך.

אופיר פינס-פז:

נניח שהחלטנו על דבר שמתגבש עליו קונסנזוס, השאלה היא מה הסנקציה.

היו"ר רוני בר-און:

כמידת חוות הדעת שנקבל, כמידת העוצמה שאנחנו רוצים לקחת על עצמנו, אנחנו נקבע את הסנקציה. זה החלק השני. קודם כל אני רוצה לדעת מה הוא זה שאנחנו רוצים לקבל מהממשלה, אחר-כך נעבור לדיון איך אנחנו גם מיישמים את זה. קודם נהיה תמימי דעים על הנורמה, אחר-כך נדבר על מנגנון האכיפה.

דוד טל:

מה דעתך שיושב לפניי נושא משרה בכיר ואני שואל אותו שאלה והוא מסרב להשיב עליה?

היו"ר רוני בר-און:

יכול להיות שזאת גם נקודה שצריך לדבר עליה.

אופיר פינס-פז:

ומה קורה אם הוא משקר?

דוד טל:

זה גרוע שבעתיים.

היו"ר רוני בר-און:

החוק הפלילי מטפל בזה.

חבר הכנסת בורג, בבקשה.

אברהם בורג:

אני חושב שהתהליך הוא מבורך. חבר הכנסת טל, אי-אפשר לתקן קיצוניות עם קיצוניות אחרת, כי ההצעה שאומרת בואו נרד עד הרזולוציה האחרונה לא תאפשר לכנסת לעבוד, כי כל חבר הכנסת ינצל את זה וכל ועדה תנצל את זה, ולא יאפשרו לממשלה לתפקד.

היו"ר רוני בר-און:

לא כל חבר הכנסת, אבל כל יושב-ראש ועדה.

אברהם בורג:

יש סכנה כזאת.

עמרי שרון:

אם עושים את מה שאמר אופיר, שזה יהיה רוב חברי הוועדה, אז אתה מגיע למנגנון שנותן איזון.

אברהם בורג:

אני אגיד כמה עקרונות שהם באזור ההצעות המאוזנות, ואחרי כן נראה איך מנגנוני ההפעלה שלהם. האחד, העיקרון למה זה נכון עכשיו ולא היה נכון לפני 15 שנים. כי נכנס לתוך השיח הציבורי עקרון השקיפות. אחד הדברים שאומר עקרון השקיפות הוא, שכאשר אני עושה ביקורת אני לא מסתכל רק על השורה התחתונה, אני מחפש גם את הדעה השנייה בשביל לדעת אם באמת התקבלה החלטה נכונה. העיקרון של הענקת כלי בקרה וביקורת כזה לכנסת נשען על עיקרון של מנהל ציבורי או של אווירה של מנהל ציבורי של עקרון השקיפות.

דבר שני, אנחנו צריכים לשאול מתי הוא זמן הבקרה של הכנסת, האם on line או on going evaluation או on going criticism או on going supervision או רק בתר מעשה. זאת שאלה מאוד גדולה, כי בהרבה מאוד מן המקרים ביקורת תוך כדי היא חלק מניהול, ואז היא כבר שוברת את המקום של הכנסת כגוף מפקח ולא כגוף אקזקוטיבי.

היו"ר רוני בר-און:

זאת המלחמה שלי עם מבקר המדינה כבר עשר שנים לפחות, שהם נותנים עצות ניהול ולא ביקורת.

אברהם בורג:

לכן לדעתי הכנסת צריכה לגדור את עצמה מביקורת על מעשים on line ולהסתכל רק על מעשים שנעשו ולבקר אותם אחורה, ומקסימום לדרוש הסקת מסקנות.

עמרי שרון:

לפני זמן מה עלה בוועדת הפנים ואיכות הסביבה הנושא של החלטת ממשלה לגבי הקמת היישוב בהר-אבנון. אם אתה בא רק כגוף שבא לאחר המעשה, היינו יכולים להגיד שהתהליך הזה לא היה תקין ותקום שם שכונה.

אברהם בורג:

יש לך כלים, אבל זה לא הכלי הזה.

רשף חן:

אבל אתה צריך לחכות עד שההחלטה תתקבל.

אברהם בורג:

אני מדבר על הכלי המסוים הזה.

היו"ר רוני בר-און:

הוא אומר שלא תתערב בשלב ההחלטה, תתערב בשלב הביצוע אחרי ההחלטה, אז זה לאחר מעשה.

אברהם בורג:

אני מתמקד על הדבר האחד שיש פה, וזה הזימון של אנשים תוך כדי תהליך. כלים פרלמנטריים אחרים אני יכול להראות כמה, אבל אני רוצה כרגע להישאר באזור הזה.

היו"ר רוני בר-און:

זאת אומרת, יש פה האפקט של האזהרה מצד הרשות המחוקקת. אתה אומר שהוא מוזמן לכאן, סימן שאנחנו לא מאושרים ממה שהוא הולך לעשות ולכן שיתיישר.

אברהם בורג:

זה כבר ניהול. הייתי מרחיב לגבי זימון של פלוני אלמוני, בין נושא משרה ובין ממונה. אני מציע לקבוע רצפה שמתחתיה אני לא יורד. לא הייתי מגביל את נגישות הכנסת למידע, שזה סוג אחר לגמרי של בקשה. איך מסדרים מנגנוני מידע ואיך מסדרים העברה וכולי זה דבר שמצריך טיפול, שלא נרחיב אותו במסגרת הזאת. אני מקבל את האיזון שאני מביא אנשים עד רמה כזאת שהכנסת היא לא תחנת רכבת שכל היום באים אנשים והממשלה מפסיקה לעבוד, כי היא עולה לרגל לכנסת, אבל מצד שני חברי הכנסת יכולים לקבל את כל המידע שהם רוצים. היה והתגלה בתוך המידע דברים כאלה ואחרים, יבוא פלוני ואלמוני.

יש כאן שני דברים שחייבים לתת עליהם את הדעת, כי זאת ועדת הכנסת, זה ועד הבית, זאת לא ועדה מקרית. יש מלחמה בין הוועדות על סדר היום, כמו ועדת הבריאות מול הוועדה למעמד האישה. ייווצר מצב שאנשים מסוימים, שכבה של 10-15 מנהלי המדינה, יטורטרו כאן בין הוועדות בלי שום קואורדינציה, ויש דברים בעולם, עד כדי כך שמבחינת הכנסת זה כבר להבזות בעליהן בעיניהן, כמו שכתוב במגילת אסתר. כלומר, חייבים מנגנון תיאום של זימון.

הדבר האחרון, שהוא ביקורת מאוד גדולה כלפי עצמנו. כמה פעמים כל אחד מכם שמע, שהזמנו אדם, עובד מדינה, הוא התפנה לשעתיים או שלוש מתפקידו, במקרה הטוב כשהוא דיבר צרחו עליו והשפילו אותו, ובמקרה הפחות טוב גם העליבו אותו וגם לא נתנו לו לדבר.

דני יתום:

אנחנו באנו על סיפוקנו, כי הזמנו אותו.

אברהם בורג:

אז ועדת הכנסת המזמינה הופכת להיות גוף שופט, תולה וכולי.

היו"ר רוני בר-און:

זאת בעיה עתיקת יומין של שימוש נאות בסמכות ובעוצמה ובכוח.

אברהם בורג:

אם אנחנו נוגעים בסעיף 106, צריך לומר שאם מזמנים אדם, שיקבל פתחון פה.

רשף חן:

אפשר גם להטיל חובה על חברי הכנסת להתייחס בנימוס לפקידי המדינה.

היו"ר רוני בר-און:

אתה מבין שזאת נגזרת של האווירה ושל היושב-ראש שמנהל את הישיבה.

אברהם בורג:

אבל אם תיתן למוזמן ערוץ לפנות לוועדת האתיקה, למשל, יהיה למוזמן שבא להיחבט מנגנון הגנה.

היו"ר רוני בר-און:

בצד מנגנון האכיפה, כנגד הזכות שלנו לזמן אותו ולכפות את הזימון שלו, יש לנו חובה לתת לו את היכולת לדבר. הארת את עינינו, תודה רבה. חבר הכנסת יתום, בבקשה.

דני יתום:

אני משוכנע שהסוגיה שאנחנו דנים בה הבוקר היא סוגיה שאיננה רק מעניינת ומורכבת, אלא גם מאוד חשובה. אני, שבא ממקומות רבים ונוספים, וטעמתי גם את הרשות המבצעת ועכשיו את הרשות המחוקקת, אני רואה הבדלים גדולים מאוד לרעת הרשות המחוקקת בין היכולת של גורמים שונים לזמן בעלי תפקידים ומומחים ברשות המבצעת. שם אין כמעט מצב שאנשים לא מתייצבים.

היו"ר רוני בר-און:

גם הרשות המבצעת היתה בדיסציפלינות מאוד מיוחדות מבחינת יכולות האכיפה שלה.

דני יתום:

אפילו כאשר לא מדובר בתוך אותו אגף או בתוך אותו משרד ממשלתי, מכיוון שנוצרה עם השנים נורמה אחרת לגמרי. אנשים מתייצבים, וכאשר אנשים לא מתייצבים יש דרך של דו-שיח על-מנת לשכנע את בעלי התפקידים היותר בכירים לשחרר את אנשיהם היותר זוטרים להגיע אל אותו דיון.

עמרי שרון:

סבתא שלי היתה קוראת לזה: תסביר לו שיבין.

דני יתום:

בדיוק. תסביר לו, ואם הוא לא מצליח להבין אז תנקוט בצעדים משכנעים. כתוצאה מכך אנחנו מידרדרים לאותם תהומות שתוארו קודם לכן, גם על-ידי חבריי דוד טל ואופיר פינס, וגם על-ידי זה שאנחנו לעתים מבכים את מר גורלנו, בינינו לבין עצמנו, ותוהים על חוסר היכולת לזמן בעלי תפקידים, ולא דווקא מהזוטרים שבהם. אנחנו מתרגשים מן האפשרות שחברי הכנסת יעשו פתאום שימוש מופרז בזימונם הלא ראוי של בעלי תפקידים מאוד זוטרים על השורה התחתונה, אבל בינתיים אין כלים בכלל להבטיח שבעלי השורות הראשונות יופיעו, כמו מיניסטרים, מנכ"ליהם, ראשי אגפיהם וכיו"ב. הדבר הזה פועל כרע לא הכרחי, משני הכיוונים: בכירים שמונעים מזוטרים מהם להופיע, וזוטרים שמוכנים להופיע במקום בכיריהם. חופש הפעולה במקרה הזה ניתן למוזמנים ולא למזמינים, בשעה שבמקרה הזה חופש הבחירה צריך להינתן לנו, המזמינים. כתוצאה מכך הדבר פוגע ביכולת של הכנסת לבצע את חלק מתפקידיה, כמו התפקיד של מערכת מבקרת ומפקחת, וכולנו בוועדות ובמליאה יודעים שבתחום הזה אנחנו מפשלים. מערכת הבקרה ומערכת הפיקוח על הגורם הביצועי לוקה בחסר באופן שמחייב תיקון.

אף אחד מאתנו איננו יכול לטעון באמת וברצינות, שהכנסת מצליחה אכן לפקח על הדרג המבצע, קרי על הרשויות השונות, ואם לא לפקח לבקר את מעשיהן. אני חש שבעניין הזה הקדרה היא ממש מחוררת. יש המון חורים, והמים יוצאים מהקדרה הזאת כל הזמן ונשפכים לכול הכיוונים. אני חושב שזה חלק מרכזי מתדמיתה של הכנסת, כתוצאה מחוסר היכולת. לכן לדעתי יש חשיבות רבה מאוד לתקן את המצב הזה.

צריך לבנות מערכת שיהיו בה איזונים, שאנחנו, חברי הכנסת, לא נשתולל. דרך אגב, אם נשתולל זה יפגע בנו בראש ובראשונה, יותר מאשר בכל אחד אחר. אני מצפה לכך שחברי הכנסת, ברוב תבונתם, יטילו בין היתר גם את מידת המידתיות על כל עניין הזימונים. לא צריך להגזים ולזמן בכוונה תחילה כדי להציק. אני מעריך שהזוטרים של השורות האחרונות לא יוזמנו, יוזמנו הבכירים, אבל כן צריך לשמור את היכולת להזמין זוטרים, מכיוון שלעתים הם האנשים המקצועיים. לא מן הנמנע שראש אמ"ן יביא אתו, כמו שהוא מביא היום בהתנדבות, את החוקר בדרגת הסגן כדי שיסביר תופעה מסוימת.

אופיר פינס-פז:

לכנסת היום אין סמכות להזמין זוטרים או לא זוטרים. הוועדה פונה למשרד הרלוונטי, והמשרד מחליט את מי הוא שולח.

היו"ר רוני בר-און:

חבר הכנסת יתום אומר שכן צריכה להיות סמכות.

אנה שניידר:

כתוב שהזימון ייעשה באמצעות השר או בידיעתו. יכול להיות שהפרקטיקה היא, שהכנסת פונה לאותו משרד מתוך נוחות.

דלית דרור:

ההוספה "או בידיעתו" היא תיקון.

היו"ר רוני בר-און:

נברר את הדבר הזה עד לרזולוציה הכי נמוכה, ונבוא עם הצעות של האלמנט המשפטי של הכנסת ואחר-כך נלבן בתוכנו איך אנחנו רוצים לעשות את זה גם ברמת המהות וגם ברמת הפרוצדורה.

דני יתום:

בעניין הזה עמדתי היא, שאנחנו נוכל לזמן כל אחד, בניגוד לעמדתו של אופיר.

אנה שניידר:

כשאתה אומר "אנחנו", אתה מתכוון לחבר הכנסת הבודד או לוועדה?

דני יתום:

אני מתכוון ליושב-ראש הוועדה.

היו"ר רוני בר-און:

נקבע אם זה בשיקול הדעת של יושב-ראש הוועדה או שצריך רוב דעות בוועדה וכדומה.

דלית דרור:

לחבר הכנסת הבודד יש אמצעי של שאילתא.

דני יתום:

צריך להיות, כמובן, מנגנון אכיפה. לגבי זימון תוך כדי התהליך, בשום פנים ואופן לא הייתי מגביל את עצמנו לזימון רק בסופו של תהליך כלשהו.

היו"ר רוני בר-און:

איך אתה מתחמק מכך שאנחנו הופכים למנהלים ולא למפקחים?

דני יתום:

זה יהיה תלוי בנו, גם על-ידי זה שנפעיל שיקול דעת כמיטב יכולתנו, וגם על-ידי מנגנוני הערעור. יערער המוזמן או יערער מנהלו של המוזמן בפני הוועדה הרלוונטית.

היו"ר רוני בר-און:

אבל בעצם ההזמנה יש אזהרה.

דני יתום:

אני אתן כדוגמה את גדר הביטחון. אם כנסת תוכל לזמן את האנשים הרלוונטיים במשרד הביטחון רק אחרי ששר הביטחון קיבל החלטה איזה תוואי הוא עומד להביא בפני ועדת השרים.

היו"ר רוני בר-און:

לפני ביצוע לא מספיק?

דני יתום:

בשום פנים ואופן לא. זה מאוחר מדי, אי-אפשר להשפיע.

היו"ר רוני בר-און:

אני חושב שאתה יורד מהכיסא של הגורם המפקח לזירת הביצוע.

דני יתום:

אני לא חושב כך, מכיוון שחלק גדול מאוד מהתהליכים הם תהליכים ארוכי שנים. לא רק הביצוע, אלא גם תהליך קבלת ההחלטות הוא תהליך ארוך. הדברים מתבשלים במשרד מסוים, בטרם הם מקבלים גושפנקה רשמית ממשלית הם מובאים לממשלה. דעתי היא שהכנסת יכולה לזמן מומחים גם תוך כדי תהליך מסוים.

אופיר פינס-פז:

היא עושה את זה.

דני יתום:

חבר הכנסת בורג הציע שנקבע לעצמנו קו, שיהיה קו המותר והאסור, ואנחנו לא נזמין אלא לאחר שנפלה החלטה במקום מסוים. אני טוען שאנחנו צריכים להיות מסוגלים לבחון עוד בטרם התקבלה החלטה.

היו"ר רוני בר-און:

תודה רבה. חבר הכנסת רשף חן, בבקשה.

רשף חן:

אנחנו מקבלים משכורת בשביל שני דברים, חקיקה ופיקוח. אין פיקוח בלי מידע. אתה לא יכול לפקח בלי שתקבל את המידע. אחרי שנה כאן, התחושה שלי היא שהמידע לא נגיש, לא במידה שמאפשרת פיקוח.

אופיר פינס-פז:

וגם לא בזמן.

רשף חן:

אני מסכים. הרבה פעמים אתה מקבל את המידע, אבל עד שאתה מקבל אותו כבר שכחת שביקשת אותו.

אני רוצה להבחין הבחנה בין המידע לבין הליך של חקירה. המטרה בעיני היא המידע, לא קיום חקירה. בהקשר הזה יכול להיות שצריך להדגיש את ההבדל בין ועדות כנסת לבין ועדות חקירה פרלמנטריות. יכול להיות שיש צורך לשדרג קצת את הסמכויות של ועדת חקירה פרלמנטרית לבצע חקירה באמת. אבל המטרה של ועדת כנסת היא לקבל את המידע, בכל נתיב שמניח את דעתה שהיא קיבלה מידע אמין ונכון מהרשות המבצעת, ולא לבצע חקירות פרטניות. אם בא מנכ"ל המשרד ואומר שהמשרד עשה דברים מסוימים, המידע זמין וזה אמור לספק אותנו.

דבר נוסף, חייבים לאזן את התהליך הזה שיש בו סכנה של ניצול לרעה ויש בעיקר סכנה של שיבוש הליכי העבודה התקינים שיש לממשלה. אני חושב שאנחנו צריכים לחשוב על שורה של איזונים שתאזן את זה ותמנע את הסכנה הזאת. אני חושב שהביקורת צריכה להיות בדיעבד. הכנסת לא אמורה לנהל, היא אמורה לפקח, לראות מה נעשה ואולי להביע דעה על מה שנעשה.

אני חושב שצריכה להיות החלטה של הוועדה, ולא של יושב-ראש הוועדה לבד. אני חושב שצריך לשקול להגביל את זה לפי דרג העובדים, ויחד עם זה לקבוע סוג מסוים של אנשים שאי-אפשר להזמין אותם. למשל, לא נראה לי מתקבל על הדעת שנזמין לכאן שופט ונשאל אותו מה ההחלטות שהוא קיבל. או חוקר שב"כ, לא מתקבל שנזמין אותו לכאן ונשאל אותו שאלות.

דוד טל:

אם אני צריך לדון בפנסיה של שופטים, ואני רוצה לדעת את העמדה שלהם בעניין הזה, האם לא נכון שאזמין נציגות של השופטים שיאמרו לי את דעתם, כדי שאוכל להחליט אם כן לאשר להם 7% או לא?

רשף חן:

נציגות של השופטים כן, עמדת משרד המשפטים כן, עמדת הנהלת בתי-המשפט כן, אבל שופט פלוני אלמוני לא.

אנה שניידר:

אי-אפשר לחייב אותם. השאלה היא אם אתה יכול להיכנס לרזולוציה של אדם פרטי.

היו"ר רוני בר-און:

חלק מהאנשים אומרים שזה מה שהם רוצים.

דוד טל:

רק הוועדה לענייני ביקורת המדינה יכולה להביא כל אזרח.

היו"ר רוני בר-און:

אתם תציעו את ההצעה טנטטיבית, באופן שיקיף את מגוון הדעות שאתם שומעים כאן. כאשר נתכנס בפעם הבאה, ננסה לשכנע אלה את אלה אם כן או לא. אם נשכנע, מה טוב. אם לא, נשתמש במכשיר השכנוע של האצבעות.

רשף חן:

יש מנגנון איזון אחרון, וזה מנגנון שמאפשר לשר להציע אלטרנטיבה. זאת אומרת, להשאיר את המנגנון הקיים שהפנייה נעשית באמצעות השר. אנחנו פונים ואומרים שאנחנו צריכים אינפורמציה בנושא מסוים ואנחנו מבקשים שיגיע פקיד פלוני. האפשרות של השר היא או להגיד שהוא שולח את אותו פקיד או לבקש לשלוח מישהו אחר. זה יכול להיות השר בעצמו, זה יכול להיות המנכ"ל.

היו"ר רוני בר-און:

זה המצב היום.

רשף חן:

אבל אחרי זה, המלה האחרונה היא של הוועדה. אם השר מגיע ולא מוסר אינפורמציה, או מגיע ומוסר אינפורמציה בלתי מספקת, הוועדה יכולה להחליט שהיא מזמינה אדם אחר, ופעם הזאת לא תהיה אפשרות לשר להחליט מי בא.

היו"ר רוני בר-און:

רעיון טוב. בקונייקטורה שעליה מדבר חבר הכנסת יתום, זה זמן שיכול להיות כזה שההחלטות מתקבלות והרכבת נסעה, ועד שיבוא האדם שביקשת יגידו לך שהדבר כבר נעשה.

רשף חן:

פה יש מחלוקת בין חבר הכנסת יתום ואני, שאני לא חושב שאנחנו יכולים לדון לפני שההחלטות מתקבלות.

יש נושא שהוא נפרד אבל קשור, וזה הזכות לעיין במסמכים. חלק גדול מהאינפורמציה נמצא במסמכים. לדעתי ברור לחלוטין שוועדות חייבות שתהיה להן הרשות לראות כל מסמך שנוצר על-ידי מדינת ישראל או פקידיה, למעט סודות מדינה.

דני יתום:

אל תמנע מוועדת החוץ והביטחון לעיין בכל המסמכים הסודיים.

רשף חן:

אני מקבל את זה. אני מציע לשדרג את היכולת לקבל מסמכים. יכול להיות שתיקון לא מאוד משמעותי לחוק חופש המידע משנה קצת את לוחות הזמנים ופותר מהצורך בהגעה. אנחנו מטעם המדינה אמורים לקבל את המידע הזה, ואני מציע ליצור מנגנון שכל חבר הכנסת יכול לפנות ולבקש לפי חוק חופש המידע, ואז אותן מגבלות שמגינות על הממשלה ועל המנהל כלפי הציבור יגנו גם כלפי חבר הכנסת הבודד, אבל הוא ישוחרר מהמגבלות של העלות, והזמן יהיה קצת יותר יעיל.

היו"ר רוני בר-און:

תודה רבה. מר אורן מגנזי, בבקשה.

אורן מגנזי:

ברמת העיקרון, לפחות על-פי התפיסה שלי, יש הסכמה מלאה עם כל דרישת חברי הכנסת. יש חברי כנסת, כמו אופיר פינס, שיודעים לחלץ אינפורמציה ממשרד ראש הממשלה באמצעות הכלים שמסורים לו, שהם שאילתות והצעות לסדר ודברים אחרים שאנחנו מגיבים עליהם בצורה מאוד יעילה, עד לרמה של איזה מאחז זז מנקודה כזאת או אחרת.

היו"ר רוני בר-און:

אנחנו לא מדברים על שאילתות, זה עובד.

אורן מגנזי:

אני אתן דוגמה עד לאיזו רזולוציה אנחנו נותנים את האינפורמציה ואת המסמכים. יש קיצוץ ברשות למלחמה בסמים, וחבר הכנסת ברונפמן ביקש לדעת באיזו רמה קוצץ כל עובד וכמה החיסכון השנתי. הוא קיבל את הנתון הזה בזמן סביר. כך שבנושא האינפורמציה אני חושב שאנחנו די מסודרים.

בנושא ההופעה, עצם ההופעה היא לא רק כדי שיישב כאן מנכ"ל משרד ראש הממשלה, כמו שקרה בוועדת הפנים של הכנסת לפני כמה חודשים בנושא איחוד רשויות, וטיפסו עליו גם ראשי רשויות וגם יושב-ראש הוועדה.

היו"ר רוני בר-און:

חבר הכנסת בורג דיבר על זה, ואנחנו ניתן לזה פתרון. יש לזה פתרון מצוין, ואני אציע אותו בשלב הפרוצדורה. אדם בא למסור עדות, הוא ייכנס לקטע שהוא מדבר, ישיב לשאלות וייצא החוצה.

אורן מגנזי:

אם אני צריך לחשוב על מה המודל היותר טוב, מבחינת מה שהוצע כאן ושיאפשר גם לנו לתפקד מול הוועדות, המודל של לעלות יחסית לרמות הבכירות הוא יותר טוב. ראשית, כי מדובר פה באנשים שהם מגבשי מדיניות, בין אם זה מנכ"ל המשרד, יועצי השרים והשר בעצמו, שאומרים מה הכיוון של המשרד בתחום מסוים. אני חושב ששם צריכה להיות השאלה האמיתית. אם אתם רוצים להתחיל ולפשפש ברמות יותר נמוכות, אפשר להסדיר את זה באופן כזה שלא יגרום כאן לטרטור.

משרד ראש הממשלה החליט שזה מספיק חשוב שיהיה איש קשר עם הכנסת. במשרדים אחרים אני לא יודע עד כמה יש ההבנה הזאת.

דלית דרור:

יש בכמה משרדים, כמו במשרד הפנים.

אורן מגנזי:

אצלנו יש לזה כמה וכמה ממשקים. כל מכתב שמתקבל אצלנו מקבל תשובה. זאת תפיסה שמגיעה מראש הממשלה.

היו"ר רוני בר-און:

אנחנו מדברים כרגע בנושא מאוד ספציפי. אין לנו בעיה בעבודה מול יועצי שרים או מול הגורם המכריע במשרד ראש הממשלה. אנחנו מדברים על העובדה שנוצרה פה בעיה בהופעה של נושאי משרה ובהופעה של פקידים.

אורן מגנזי:

כל זימון של כל ועדה מגיע ישירות אלי, ואני מנתב את זה בהתייעצות עם ראש הממשלה והמנכ"ל מי מגיע לכול ועדה.

היו"ר רוני בר-און:

אתה מדבר על כל המשרדים או רק על משרד ראש הממשלה?

אורן מגנזי:

רק על משרד ראש הממשלה. אם ליושב-ראש ועדה או לוועדה מספיק חשוב שיגיע נושא משרה מסוים או מנכ"ל או משנה למנכ"ל, אני מציע שיכתוב יושב-ראש הוועדה בשם הוועדה ויזמן מישהו ויפרט את הנושא. כי מה שאנחנו מקבלים נראה כמו הדברים שחברי הכנסת מקבלים, ובין 200 הגורמים מופיע גם משרד ראש הממשלה. לא כתוב על איזה נושא.

היו"ר רוני בר-און:

אנחנו מדברים על בעיה שנוצרה, מזמנים את פלוני והוא לא בא, ואז השר נותן לעצמו סמכות ואומר שהוא בא במקום האדם שהוזמן. אנשים כאן אומרים שזה משבש את עבודתם, כי הם רוצים לשאול את פלוני ולא את השר. חבר הכנסת ביקש לשאול את פרקליטת המדינה, ושר המשפטים החליט שהוא מופיע במקומה. האם יש כאן צנזורה?

אורן מגנזי:

אם הוועדה סבורה שהיא לא מקבלת את האינפורמציה, אתם צריכים למצוא את הכלים.

היו"ר רוני בר-און:

זה בדיוק הדיון. אנחנו מדברים ברמת העיקרון, האם הרשות המפוקחת יכולה לעשות מעשה צנזורה לרשות המפקחת – בהתייצבות, בגילוי מסמכים, בהיענות לדרישות. אתה שומע שסביב השולחן יש קונסנזוס מוחלט שלא עולה על הדעת שזה יהיה המצב. עכשיו מנסים למצוא לזה את הפתרון. אפשר כמובן לקבל את הפתרון הטוטאלי ולהגיד שאנחנו יושבים לכם בקרביים ואנחנו מנהלים אתכם. את זה אנחנו לא רוצים לעשות. אנחנו גם לא רוצים לשבש את העבודה ולא רוצים לפגוע בעיקרון של הפרדת הרשויות. אתם רשות מבצעת, כבודכם במקומו מונח, אנחנו רק רשות מפקחת, אפילו לא מנהלת של הביצוע. ומתוך הכבוד הזה, כנגד הזכות שלנו לפקח על העבודה, אנחנו שומרים על הזכות של הרשות המבצעת לנהל את העבודה לפי ראות עיניה, אבל יחד עם זה אנחנו לא מוכנים להשמיט את המושכות לחלוטין במובן זה שיבוא מישהו ויגיד לנו שבמקום זה אנחנו לא מתערבים או עם פלוני אנחנו לא מדברים.

אורן מגנזי:

אם אני רוצה לדבר על הסטנדרט שאנחנו עובדים בו, אני חושב שאנחנו יצרנו סטנדרט שהוא טוב ואני חושב שהמשרדים האחרים צריכים לעמוד באותו סטנדרט ולספק כל אינפורמציה בכל נקודת זמן.

היו"ר רוני בר-און:

אני מחזיר אליך את הכדור, אתם משרד ראש הממשלה. כמו שעשיתם שהממשלה הזאת עובדת עם מטרות ויעדים מול ביצוע, עם דיווח מובנה לראש הממשלה, מה שלא נעשה קודם וצריך לברך עליו – אם אתם חושבים שאתם עובדים בסטנדרט אחד, שראש הממשלה יגיד לכול השרים שלו שהוא רוצה שיאמצו את העניין הזה.

אורן מגנזי:

מזכירות ראש הממשלה מקבלת את כל ההצעות לסדר ואת כל הצעות האי-אמון ואת כל השאילתות, שזה חלק מעבודת הרשות המחוקקת עם הרשות המבצעת. קרה ששרה לא רצתה לעלות ולהשיב על נושא של הצעה לסדר מסוימת, והיינו צריכים לחלץ את האינפורמציה בעצמנו.

עמרי שרון:

המצב היום הוא כזה, שהשר יכול להגיד שהוא לא רוצה שהמנכ"ל יבוא והוא יבוא במקומו. או שהמנכ"ל אומר שהוא לא רוצה שיבוא ראש אגף מסוים והוא בא לעשות במקומו את העבודה. פה עלו שתי גישות. עלתה הגישה של חבר הכנסת טל שאומר, גם למעלה וגם למטה, אין הגבלה על איזה דרג, אין רצפה. אומר חבר הכנסת פינס, נקבע רצפה שמתחתיה לא נוכל. עלו פה כמה שאלות. עלתה פה השאלה שהעלה חבר הכנסת בורג, שדיבר על העניין של פיקוח או ניהול. יש פה שלוש נקודות. השאלה היא מה עדיף ומה לא עדיף, מה נכון ומה לא נכון ומה נחליט בסוף.

סגן מזכיר הכנסת דוד לב:

היות שהייתי מנהל ועדה בעבר, אין חדש תחת השמש. הבעיה הזאת של שר שרוצה להופיע או לא רוצה להופיע היתה תמיד קיימת. הפרוצדורה היתה, שאנחנו קבענו מי האיש המקצועי במשרד שאותו אנחנו רוצים. אומנם דרך הלשכה. במרבית המקרים זה עבד בסדר גמור. כדברי סבתו של חבר הכנסת שרון, לפעמים היה צריך להסביר כדי שיבינו. ההסבר היה דרך חקיקה וחקיקת משנה. כלומר, משרד ממשלתי שנהג לטרטר את הוועדה מצא את עצמו בלי תקנות.

היו"ר רוני בר-און:

אני מאוד אוהב קטטות, אבל אני סבור שלא נכון להציע את זה כפתרון ברמת דיון, שכל אחד יראה למי יש יותר כוח.

סגן מזכיר הכנסת דוד לב:

לא אמרתי את זה כפתרון.

רבקה רביץ:

יש כוונה לשנות את התקשי"ר, שיחייב את הפקידים. התכוונו לעשות ישיבה בלשכת יושב-ראש הכנסת, וקיבלנו את החומר עכשיו. ניהלנו דיונים עם ישראל מימון.

היו"ר רוני בר-און:

אני מבקש שתעבירו אלינו את החומר.

עמרי שרון:

אדוני היושב-ראש, שני האמצעים שציינת, האחד הוא במעגלים מאוד גדולים, של חקיקה, וההיבט של ללכת לתקשורת זה לא כלי. השאלה היא אם יש לך כלי שבאמת אתה מארגן אותו, וזה מה שצריך לעשות.

סגן מזכיר הכנסת דוד לב:

תיארתי אמצעים שיכול להיות שעבר זמנם. אבל העניין של למעלה או למטה הוא פחות רלוונטי לדעתי. חשוב לקבל את האדם שיכול לתת את המידע הספציפי.

היו"ר רוני בר-און:

לאדם הזה יש מקום על הגרף, הוא או למעלה או למטה.

עמרי שרון:

אתה אומר שאין רצפה.

סגן מזכיר הכנסת דוד לב:

לפעמים פקיד מדרגה ט' נותן לך את המידע הכי חשוב לנושא מסוים.

דני יתום:

כבר היום בתקנון של הכנסת כתוב: "רשאית ועדה מסוימת לזמן את איש המקצוע הכי רלוונטי לעניין". קרי, אין רצפה ואין תקרה.

היו"ר רוני בר-און:

גברתי היועצת המשפטית של הכנסת, שמעת כאן את הדעות ויש לך הפרוטוקול של הדיון הקודם. אני מציע שאתם תכינו את כל הצעות החוק במגוון הדעות שנשמעו פה, ואנחנו נשב ברמת רזולוציה על התקנון ועל הצעת החוק וניקח מה שאנחנו רוצים.

אנה שניידר:

בהחלט מקובל, ולכן אני לא אתן כאן פתרונות, כי הפתרונות יצטרכו להיות מוכרעים כאן בוועדה, אחרי שאנחנו נציע את האלטרנטיבות.

היו"ר רוני בר-און:

כמובן שאתם צריכים לקחת בחשבון גם את ההערה של רבקה רביץ, שהיא הערה חשובה מאוד, שבמידה מסוימת זה עושה אפליקציות גם על התקשי"ר, תקנון שירות המדינה. זאת אומרת שזה הקודקס שמחייב את אותם פקידים.

רבקה רביץ:

זה צו הבאה.

היו"ר רוני בר-און:

מעין מקבילה לתקנות בתי-המשפט, הזמנת עדים, שיש להן אפליקציה בפקודות המטכ"ל שמחייבות את המפקד לשחרר את החייל בעקבות הזמנה של בית-משפט. זה מודל שצריך להסתכל עליו.

דני יתום:

כתוב שהמפקד אחראי שהחייל יופיע.

אנה שניידר:

אני נדרשת לשאלה הזאת לעתים די קרובות, אבל דווקא בהקשר של סירוב של שר להתייצב. רק היום היתה לי שאלה מהוועדה המשותפת לתקציב הביטחון, מה לעשות כאשר שר הביטחון מסרב להופיע בפני הוועדה. בנקודה הזאת יש לי קושי, כי הן בחוק יסוד: הכנסת והן בחוק יסוד: הממשלה נאמר שוועדה רשאית לחייב שר להופיע, אבל אין שום סנקציה. לכן אני הייתי הולכת קודם כל על ההיקף הרחב ביותר של הסמכויות, כי באמת אין מקום להגביל את הכנסת בנושא של הפיקוח, ולכן לא הייתי עושה את ההבחנה בין סוגי הפקידים. כמובן, עם איזונים ובלמים שנצטרך לקחת על עצמנו. אבל קודם כל העיקרון לדעתי הוא שצריך להיות היקף רחב ביותר, וצריך לקבוע סנקציות.

יש נקודה נוספת, וזה הנושא של קבלת מידע. צריך להבחין בין קבלת מידע לבין זימון לצורך בירור או חקירה. קבלת מידע זה הסדר שצריך לעשות אותו באופן כולל, מה לעשות עם מרכז המחקר והמידע מבקש את המידע לצורך פעולותיה של ועדה. כי נתקלתי גם בנושא הזה, דווקא בשבוע האחרון, עם ועדת החינוך.

היו"ר רוני בר-און:

בקטע הזה אני מציע לא לרדת לרמה של כוחות העזר. זה צריך להיות מכשיר פרלמנטרי. עם כל הכבוד למרכז המחקר והמידע, הוא מכשיר שלנו. אם הוא רוצה מידע, שיבוא אלי, שהוועדה תגבש את זה ושלא כל אחד יתחיל לשלוח מכתבים לפקידי הממשלה.

אנה שניידר:

אני בהחלט מסכימה, כי זאת בדיוק היתה התוצאה שאליה הגעתי כאשר מרכז המחקר והמידע התכתב עם משרד החינוך.

מזכיר הכנסת אריה האן:

אילן שלגי צריך לכתוב את המכתב.

אנה שניידר:

אילן שלגי כתב, אבל משרד החינוך דרש 27,000 שקלים בעבור המידע, כי הוא היה צריך לעבד אותו.

היו"ר רוני בר-און:

אני לא בטוח שזה מכשיר שמאה אחוז צריך לעבוד בו, כי אני שומע פה שהם עושים מניפולציות על יושבי-ראש ועדה. כשיבואו אלי אני אבדוק, אבל יש יושבי-ראש ועדה שחושבים שהם צריכים לנהל את הממשלה.

אנה שניידר:

אני חושב שצריך לתת את הדעת על הסנקציות. ההצעה שהושמעה כאן על-ידי חבר הכנסת רשף חן, לתת זכות ערעור על אותו פקיד שזומן והגיע ולא מסר את האינפורמציה ולפעמים הוא אפילו שתק, גם אז צריך להחליט מה עושים במקרה כזה. מעבר לזה, זכות ערעור שיגיע הפקיד הזוטר או פקיד שהוועדה רוצה אותו וחושבת שהוא יכול לספק את האינפורמציה, צריך להיות הסדר שהדבר הזה יקבל ביטוי בחקיקה המוצעת. אנחנו בפירוש נכין את האלטרנטיבות.

היו"ר רוני בר-און:

תכינו את כל האלטרנטיבות, גם ברמת המהות, גם ברמת הנורמה המוסדרת וגם ברמת הסנקציות. אחר-כך נשב על התשבץ הזה ונראה מה נוציא מזה.

הגברת דלית דרור, בבקשה.

דלית דרור:

הנושא הזה של יחסי מידע בין הממשלה לכנסת הוא נושא רחב מאוד. הבנתי לפי הזימון היום, שהדיון הזה עוסק בזימון נושאי משרה, שזאת רק אחת מדרכי קבלת המידע. אני אתייחס לנושא הזימון. לגבי מידע באופן כללי, זה מוסדר בחוק יסוד: הממשלה ובחוק יסוד: הכנסת, בהסדרים קצת שונים עם הבדל ביניהם, וטעון השלמה בחקיקה רגילה. ככלל הממשלה צריכה לתת מידע לכנסת, אבל יש לדבר הזה סייגים. לא רק ביטחון ויחסי החוץ של המדינה, גם סייגים שכרוכים בזכויות של צד שלישי, למשל כל החסיונות על-פי דין, פרטיות ודברים כאלה שגם צריך להבטיח אותם, לא תמיד המסירה היא רק בין המוסר לנמסר.

היו"ר רוני בר-און:

לא באנו לשנות את זה. מזמנים אדם כדי לקבל ממנו מידע, לא כדי לראות איך הוא נראה.

דלית דרור:

הזכות למידע, כפי שאנחנו תופסים אותה, היא של הכנסת על אורגניה השונים, זאת אומרת ועדות וועדות משנה, שהם אורגנים של הכנסת. אפשר להגיש בג"ץ נגדם, הם הזרועות של הכנסת שבאמצעותם היא עושה את תפקידה הציבורי, ולא חבר הכנסת הבודד. לחבר הכנסת הבודד יש אמצעי, שקבוע במפורש בחקיקה, והוא אמצעי השאילתא. אגב, ההבחנה בין חבר הכנסת הבודד לבין ועדה של הכנסת איננה המצאה שלי, היא מעוגנת בפסיקה.

היו"ר רוני בר-און:

זה טיעון די מכריע. זה כמובן מייתר את הצורך לדון במרכז המחקר והמידע ובכל מיני משרדים נספחים של הכנסת.

דלית דרור:

בגלל החשיבות שאנחנו רואים בשאלה של הזימונים, בדקנו מה קורה במדינות אחרות והתרכזנו בארבע מדינות, שלוש מהן בעלות משטר פרלמנטרי – אנגלייה, קנדה ואוסטרליה – וארצות-הברית שהיא בעלת משטר נשיאותי. במשטר נשיאותי יכול להיות מצב של לעומתיות בין הכנסת לבין הממשלה, מה שאצלנו כבר לא אפשרי יותר מאז שינוי השיטה וחזרה לשיטה הפרלמנטרית. מתברר שבכל המדינות יש סמכות רחבה להלכה לזמן את כל נושאי המשרה, ללא מגבלות כמעט, וזה מופיע במסמך שהעביר לכם מרכז המחקר והמידע. אבל זה רק חצי מהבדיקה, כי לצד החוקים והתקנונים הללו, יש פרקטיקות ונוהגים שמוגנים גם בספרי המלומדים וגם בהנחיות פנימיות של הרשויות, בעיקר הרשות המבצעת אבל גם הרשות המחוקקת, שאומרים שהפרקטיקה היא לא לעמוד על הזימונים של הפקידים המסוימים ולתאם עם השרים, על אף היכולת להטיל את הסנקציות ואת צווי ההבאה. וזה בגלל הכבוד לעיקרון של האחריות המיניסטריאלית. זאת הסיבה ששר מחליט מי הפקיד שיכול לבוא במקומו, כי בשיטה פרלמנטרית רק השר הוא האחראי כלפי הפרלמנט, ולא הפקיד.

לגבי אנגלייה, הסמכות קיימת לזמן, אבל בפועל רק לעתים נדירות הפרלמנט מאלץ. בהנחיות שמוציא משרד הקבינט לפקידים של הרשות המבצעת הוא מדגיש שמשרתי הציבור מעידים בשם השרים ועל-פי הוראות השרים, מפני שהשרים הם האחראים כלפי הפרלמנט, ונהוג שהשר הוא שמחליט מי משרת הציבור שמייצג אותו. אם הוועדה מתעקשת על משרת ציבור אחר, אז פורמלית היא יכולה לכפות את זה, אבל הדבר בכלל לא נעשה. מכל מקום, משרת הציבור יצטרך להישמע להוראות השר. צריך לשאול את משרתי הציבור על פעולות, על עובדות, להסביר מדיניות, כי הם צריכים לתרום להליך של האחריות המיניסטריאלית של השר, אבל לא כדי להציג עמדות פרטיות ולא כדי שהפקידים יבצעו שיפוט לגבי דברים שנתונים במחלוקות פוליטיות. משרתי הציבור מונחים על-ידי משרד הקבינט להגביל את העדויות שלהם לעובדות, להסברים על מדיניות, לפעולות. הדברים האלה צריכים להלום את העיקרון של הא-פוליטיות של השירות הציבורי, שקיים באנגלייה וקיים גם אצלנו.

בקנדה יש סמכות מאוד רחבה, אבל בפועל לא משתמשים בה. האחריות היא של השרים לתת את המידע לפרלמנט, ומשרתי הציבור צריכים לסייע לשרים ביחסים עם הפרלמנט, מתוך מודעות לעיקרון של האחריות המיניסטריאלית. מקובל שהשר יחליט מי מדבר בשמו. מקובל שהפרלמנט לא עומד על השתתפותו של אדם זה או אחר.

דוד טל:

האם יש שם סנקציות לגבי שרים שלא רוצים להופיע?

דלית דרור:

לא ראיתי סנקציות. אפשר לבדוק את הדברים.

דוד טל:

אם אין סנקציה זה מעקר את הכול. גם אם הייתי רוצה לאמץ משהו ממה שאת אומרת, אם אין סנקציות לגבי השר, לא עשינו דבר.

דלית דרור:

בגלל שהתמקדנו בנושא שעלה בזמנו במליאת הוועדה, המחלוקת בין השר שבא במקום פקיד שמשמיע דעה אחרת, גם בקנדה יש להם המשרד של הרשות המבצעת, שמנחה שבנושא מדיניות ומחלוקות פוליטיות להקפיד על כך שהשרים הם שיוזמנו בלעדית, ולא לגרור את משרתי הציבור למחלוקות הפוליטיות.

עמרי שרון:

מה זה מחלוקות פוליטיות? אקח לדוגמה את הנושא של ועדת הפנים ואיכות הסביבה בנושא הר-אבנון. יש לזה גם היבטים פוליטיים, זה נושא של יישוב הנגב, שמירה על קרקעות המדינה, מצד שני יש פה שמורת טבע והיבט חברתי של יישוב אליטיסטי ליד עיירת-פיתוח שחיה בתנאים קשים בדרום. השאלה היא מה פוליטי ומה לא פוליטי.

דלית דרור:

כמו בכל המושגים, הגרעין הקשה הוא ברור והגבולות הם עמומים. אבל הנקודה היא שאין תפקידו של משרת הציבור לבקר את המדיניות של הממשלה שהוא מייצג. בתוך המשרד כן, אבל מחוץ למשרד כלפי הפרלמנט הוא צריך לפרוס את העובדות, לפרוס את הרקע, לסייע להבין, להביא את הנימוקים לאותה מדיניות, אבל לא לחלוק על המדיניות הזאת. כי בצורה כזאת כאוטית כל ממשלה לא תוכל לנהל את הפקידים שלה.

באוסטרליה זה מעוגן לא רק בכללים שהרשות המבצעת עצמה קובעת, אלא גם בכללים של הסנאט ושל בית הנבחרים עצמו לא לשאול את משרת הציבור בדברים שקשורים במדיניות.

בארצות-הברית היחסים יכולים להיות הרבה יותר לעומתיים. סמכות הקונגרס לזמן עדים היא לא מוגבלת, ובמיוחד היא חשובה בנושאי שחיתויות ויעילות ובזבוז.

דוד טל:

שם כל ישיבת ועדה היא חקירה.

דלית דרור:

לא נכון.

דוד טל:

לא יכול מצב שאיש קונגרס ישאל ראש אגף שאלה, והוא יגיד שהוא לא רוצה להשיב. באותו רגע הוא יצטרך לעזוב את תפקידו.

דלית דרור:

ברור שהנציגים צריכים להשמיע את העמדות הרשמיות של המשרדים. בארצות-הברית הפקידים מעבירים מראש בכתב מה הם הולכים להגיד בפרלמנט, כדי שלא יהיה הבלגאן הזה שכל פקיד אומר מה שהוא חושב. אני מניחה שאנשים בארצות-הברית הם חפצי המשך עבודה במשרתם והם מתאמים את הדברים שהם מתכוונים לומר בפרלמנט.

דוד טל:

אני מדבר על כך, שראשי אגפים לא רוצים, בכוונה תחילה, להאיר את עיניהם של חברי הכנסת בנושאים שהם בסמכותם של חברי הכנסת.

היו"ר רוני בר-און:

זאת הבעיה של מסורת.

דלית דרור:

יש חיסיון שהוכר בפסיקה האמריקנית על דיונים פנימיים. גם אצלנו יש חיסיון על דיונים פנימיים, אבל גם בהליכי חקירה כאלה שמזמנים את העדים, יש הכרה פסיקתית בחיסיון הזה של העמדות והדעות שהושמעו בתוך המשרד הממשלתי לפני קבלת ההחלטה. להבדיל מעובדות, להבדיל מלומר מה ההחלטה, כל העצות שהושמעו בדרך לקבלת ההחלטה הן חסויות. יש לחיסיון הזה סייגים.

נמצא אתנו עו"ד יעקב וילון ממשרד המשפטים, שאסף לנו את כל החומר והוא גם שירת כעו"ד בקונגרס האמריקני, בשנים 1996-2001. יש לו מומחיות בנושאים האלה.

היו"ר רוני בר-און:

נשמע אותו בישיבה הבאה. אנחנו לא מסיימים את העניין הזה. אני מציע שכאשר אתם מכינים את החומר, תעמדו בקשר גם עם משרד ראש הממשלה, למרות שלממשלה אין מה להתערב בתהליך חקיקה שהוא פנימי לכנסת. אני מניח שלממשלה לא תהיה עמדה בהצעת החוק הזאת.

דוד טל:

הוצג כאן מצב, שמגיע אדם לישיבה ואנחנו לא מאפשרים לו לדבר. הנה דוגמה למצב שבא אדם לישיבה, והוא לא מדבר כי נכון שהוא יאמר את דברו רק בדיון הבא, ולא קרה דבר.

היו"ר רוני בר-און:

אני נועל את הדיון. תודה רבה.

הישיבה ננעלה בשעה 13:20